

CONCERTACION: DE LA LEGITIMACIÓN DEL PODER AL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

*Fernando Morales A.**

A partir de los resultados de las elecciones nacionales, celebradas en febrero de 1998, el presidente Rodríguez inició un conjunto de reuniones con distintos representantes de los partidos políticos, la Iglesia Católica, las universidades públicas, las cámaras empresariales, los empresarios y otros grupos sociales, con el fin de llevar a cabo un proceso de concertación nacional, denominado "Consenso para un futuro compartido".

El proceso de concertación es considerado por el gobierno como "una nueva forma de gobernar" y ha servido para concentrar la atención de los medios de comunicación, de las organizaciones participantes y de una gran parte de los costarricenses, durante los meses comprendidos entre febrero y octubre de 1998. Por un lado, quienes defienden el proceso de concertación se manifiestan con respecto a sus ventajas, por otro lado, aquellos que lo critican se expresan con respecto a sus limitaciones.

En este artículo se describe y analiza el proceso de concertación nacional desde una perspectiva de gobernabilidad democrática del sistema político costarricense. El tema sirve de base para la discusión y reflexión en torno a las circunstancias, intereses, ventajas y limitaciones del proceso de concertación en Costa Rica.

LA GOVERNABILIDAD Y EL SISTEMA POLITICO: UN MARCO CONCEPTUAL DE REFERENCIA

El proceso de concertación se lleva a cabo en un territorio, en un espacio de tiempo y con la participación de

los mencionados campos de refugiados. Aunque los autores del crimen fueron milicianos cristianos libaneses, la responsabilidad moral recayó sobre Sharon, pues dio la orden de 'limpiar' aquellos campamentos, donde había unos 'dos mil terroristas', y además el ejército israelí, que controlaba los sitios, en 36 horas no recibió orden de impedir la carnicería. Ariel Sharon es un defensor acérrimo de los asentamientos judíos en los territorios ocupados en la Cisjordania.

• El escritor portugués José de Sousa, mejor conocido como José Saramago, fue nombrado ganador del Premio Noble de Literatura 1998, lo que lo convierte en el primer autor de habla portuguesa en recibir este galardón. Al conceder el reconocimiento, Sture Allén, secretario permanente de la Academia Sueca de las Letras, destacó ante una multitud de medios de comunicación que la obra de Saramago, "rica en parábolas sustentadas con imaginación, compasión e ironía, permite continuamente captar una realidad fugitiva." Allén reconoció que el portugués es un prosista de origen obrero que alcanzó el éxito como escritor primero cuando cumplió los sesenta años y desde entonces ha gozado

* Profesor e Investigador de la Escuela de Economía Agrícola de la Universidad de Costa Rica.

de gran atención y ha sido traducido frecuentemente. En su justificación del premio, la Academia Sueca estimó que el 'Manual de pintura y caligrafía', una de las novelas de Saramago, habla de la génesis del artista, tanto del pintor como del escritor y puede ser leída en gran parte como una autobiografía. Escritores como Carlos Fuentes y Darío Fo aplaudieron la decisión de la Academia, que también recibió opiniones contrarias por parte de representantes del Vaticano, quienes consideraron la concesión del galardón como orientada por motivos ideológicos y en círculos literarios polacos. El Vaticano ha criticado la obra 'El Evangelio según Jesucristo', por considerarlo producto de la visión antirreligiosa de Saramago. El autor, que cumplirá 76 años en el mes de noviembre, es el cuarto escritor europeo consecutivo que es premiado con el Nobel de Literatura, luego del irlandés Seamus Heaney, la polaca Wislawa Szymborska y el dramaturgo italiano Darío Fo. Con anterioridad, Saramago fue laureado con el premio máspreciado de las letras portuguesas, el Camoens y desde hace varios años era candidato permanente al Nobel de Literatura.

- De acuerdo con testigos y funcionarios ecuatorianos, el saldo provisional de la primera huelga general contra las medidas de

algunas organizaciones e individuos de la sociedad costarricense. Este conjunto de elementos; territorio, tiempo y actores sociales, constituye una realidad compleja; de hechos, acciones, acontecimientos o eventos, que generan confusión o caos en la mente de todo aquel que pretende describir y/o analizar cualquier fenómeno que forma parte de la compleja realidad social.

Con el fin de establecer un relativo orden en la mente, tanto del investigador como del lector, y de tratar de diferenciar lo aparente de lo esencial, se presenta un marco conceptual de referencia, que incluye aquellas definiciones relacionadas con el fenómeno de la gobernabilidad y los principales elementos del sistema político, y que ayudará al lector en la ubicación y estudio de los temas relacionados con la concertación.

CONCEPTOS Y ELEMENTOS BASICOS DE LA GOBERNABILIDAD

De una u otra forma, el proceso de concertación está relacionado con el fenómeno de la gobernabilidad, por lo tanto, es necesario establecer aquellas definiciones básicas sobre gobernabilidad que contribuyan en la descripción y el estudio del proceso de la concertación.

Gobernabilidad, legitimidad y eficacia: Arbós y Giner proponen la siguiente definición de gobernabilidad:

"es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo" (1993: 13).

Estos autores consideran que la gobernabilidad comprende al menos dos elementos "la legitimidad política por una parte, y la eficacia por otra." (1993: 14). Establecen que tanto la legitimidad como la eficacia "son necesarias para la estabilidad del gobierno y del orden social. Así, la gobernabilidad consiste simplemente en la capacidad de un gobierno de ejercer a la vez estas dos funciones"(1993:5).

Arbós y Giner (1993:15), afirman que "la eficacia para el gobierno no es sino la consecución de sus objetivos";

agregan que "la medida de la eficacia del gobierno puede también estar determinada por las expectativas de la sociedad y afectar la legitimidad del poder político", se refieren a legitimidad del gobierno como la "condición de aceptable que tiene su autoridad a los ojos de los ciudadanos." Además, sostienen que "junto a la legitimidad electoral originaria de los gobiernos democráticos, éstos han de conseguir legitimar el ejercicio mismo de su poder."

Además, citan tres elementos que determinan la eficacia y la legitimidad de la acción de gobierno, estos son:

"el interés general, en cuanto supuesto ideológico de la legitimidad; la democracia representativa, en cuanto supuesto organizativo; y la participación, en cuanto supuesto funcional" (1993: 53).

Gobernabilidad, legitimidad y desarrollo socioeconómico:

Para Alcántara se puede entender por gobernabilidad

"la situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno (de carácter medioambiental) o que son intrínsecas a éste" (1994: 40).

Además, considera que "una hipótesis fundamental será que la gobernabilidad quedará aquí asegurada en la medida en que un gobierno pueda simultáneamente mantener la legitimidad y promover el desarrollo socioeconómico" (1994: 42).

Gobernabilidad democrática: Prats considera

"la gobernabilidad democrática como la capacidad de un sistema social democrático para autogobernarse enfrentando positivamente los retos y oportunidades que tenga planteados." (1997: 75)

Además, establece que

"Una estrategia de gobernabilidad democrática es, pues, una estrategia de construcción de capacidades. Tales capacidades dependen de la interrelación entre el sistema institucional existente ('governance'), de las capacidades de los actores políticos, económicos y sociales presentes ('governing actors'), y finalmente, de la cantidad y calidad del liderazgo transformacional disponible." (1997: 75-76)

austeridad del nuevo presidente de Ecuador, Jamil Mahuad, es de cuatro muertos, seis heridos y 45 detenidos. El guardia de seguridad, Aníbal Mera, fue herido en las inmediaciones de Isla Trinidad, al sur de Guayaquil, cuando tuvo lugar un choque entre manifestantes y miembros de la policía. La Cruz Roja y el Ministerio de Policía y Gobierno confirmaron que el guardia fue alcanzado por una bala y poco más tarde su cuerpo fue exhibido sin vida ante las cámaras de televisión. Otros muertos fueron Javier Boné Sosa, en la provincia noroeste de Esmeraldas, según dio a conocer Jorge Santos, funcionario del Gobierno local, y el estudiante Wálter Game Pite, ambos a causa de heridas de bala, de acuerdo con informes de la Policía Nacional. Santos también informó que el enfrentamiento entre la policía y los manifestantes, en el que murió Game, también dejó como resultado cuatro heridos, entre ellos un policía quien recibió una pedrada en el rostro que lo dejó inconsciente. En Porto Viejo, en el centro norte del país, el policía José Gioveri resultó muerto y dos compañeros suyos fueron heridos al dejar caer una granada decomisada. En Esmeraldas, durante un mitin, fue asaltada y saqueada una sucursal del Banco del Pichincha. Además, las autoridades informaron que una bomba de regular

poder fue arrojada contra el consulado de Estados Unidos, y la explosión no causó víctimas ni daños, y también se dio una amenaza de bomba en el Congreso Nacional, lo que obligó a suspender una sesión. En el norte de Guayaquil alrededor de cien personas que protestaban bloquearon las rutas de salida quemando llantas mientras gritaban 'fuera Jamil' y prendieron fuego a una de las banderas usadas durante la campaña electoral del mandatario. En la ciudad, unos 150 manifestantes causaron destrozos en edificios y chocaron con la policía, que los dispersó con gases lacrimógenos. En Quito se produjeron mítines aislados y se suspendió el transporte interprovincial. La policía acordonó la plaza capitalina donde se encuentra la sede del Gobierno, mientras las fuerzas armadas intentaron despejar las rutas de acceso a la ciudad. En el centro colonial de la misma, casi un centenar de manifestantes quemaron llantas y corearon consignas en contra del Gobierno, y un grupo de 50 personas marchó hacia el barrio bancario capitalino cantando consignas contra las instituciones financieras.

- El Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se solidarizó en una declaración con el secretario general, Kofi Annan, en

Gobernabilidad y concertación: Arbós y Giner consideran que "La concertación (la regulación colectiva del conflicto) se justifica y legitima con razones como las siguientes: (...), la necesidad de racionalizar la toma de decisiones y de hacer participar en ellas, responsabilizándolos, a todos quienes deben cumplirlas; la necesidad de reducir la multiplicidad de intereses y conflictos sociales a fin de asegurar la gobernabilidad."(1993:48)

ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE UN SISTEMA POLITICO

De acuerdo con Alcántara, entre los principales elementos constitutivos de un sistema político se encuentran

"el régimen político, integrado por el Estado, poderes y su entramado institucional, la Constitución Política y las leyes fundamentales reguladoras de la política, la sociedad y la economía; los actores sociales, en los que se den cabida los partidos políticos, los grupos de presión y los movimientos sociales; la cultura política; y el escenario internacional." (1994:54-55)

Por una parte, los elementos institucionales son una expresión del régimen político y los actores institucionalizados se encuentran representados en los actores sociales. Por otra parte, la cultura política comprende los valores de los individuos y grupos sociales y el escenario internacional involucra un conjunto de sistemas políticos de naturaleza nacional. (Alcántara. 1994: 53)

GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y REFORMA POLITICA EN COSTA RICA

Urcuyo considera que

"Nos hallamos ante un fuerte cuestionamiento de la forma en que hemos institucionalizado los valores y los principios democráticos, no la democracia en sí misma. La democracia es una forma de organización social, una serie de principios y reglas que rigen la vida de una sociedad, además, se sustenta en los principios de libertad, igualdad, dignidad, autodeterminación, pluralismo y tolerancia" (1995: 107).

Establece que

"la gobernabilidad del Estado democrático debe fundarse en: un ejercicio del poder que respete el ordenamiento jurídico, la participación ciudadana, el control del poder, el respeto a las minorías y la satisfacción de las necesidades sociales.(...) Los mecanismos de control político y la pluralidad de los actores que pueden dar soluciones a los problemas sociales, deberán ser las bases de la reforma política que acompaña el proceso de reforma estatal iniciado por Costa Rica." (1995: 108-109)

Por lo tanto, concluye que "la reforma política que se necesita conlleva importantes cambios en la cantidad y calidad de la participación ciudadana. Hoy más que nunca los problemas de la democracia se resuelven con más democracia" (1992: 123).

CRISIS DE LA GOBERNABILIDAD Y REFORMA POLITICA EN COSTA RICA

Crisis de la gobernabilidad en Costa Rica: Si la democracia costarricense no está en crisis, entonces, ¿qué es lo que está en crisis? Urcuyo considera que

"La crisis es una crisis de gobernabilidad en el sentido que la política, entendida ésta como la voluntad del Estado, como políticas públicas, no ha logrado resultados eficientes y eficaces.(...) La legitimidad del sistema político está sufriendo, como consecuencia de esta crisis desde hace varios años y este es uno de los factores que propician la ingobernabilidad, como consecuencia de la pérdida de legitimidad de lo político. (...) Es en este sentido que la crisis de fin de siglo para Costa Rica es una crisis de la política y es también, en este sentido, que la solución es política y reside, como lo señaláramos desde hace varios años, en una reforma política que traiga a este país más democracia y mejore la calidad de la que ya disfrutamos" (1997:47-48).

Reforma política en Costa Rica: La reforma política es un asunto que tiene que ser atendido y en el que deberán participar los partidos políticos, el Poder Ejecutivo y Legislativo y todos los grupos organizados de la sociedad costarricense. Urcuyo establece que

la condena de los crímenes y excesos de las fuerzas de seguridad serbias en Kósovo, y advirtió a las autoridades en Belgrado que ellas serán hechas responsables por estas atrocidades, en una decisión aprobada por consenso. El presidente del Consejo, el embajador británico Jeremy Greenstock, manifestó que los miembros se habían reunido ante los estremecedores informes procedentes de Kósovo acerca de las matanzas después de que se aprobara la resolución 1199 el 23 de septiembre pasado. Dicha resolución exige al presidente yugoslavo, Slobodan Milosevic, un cese de la violencia en Kósovo, la retirada de sus fuerzas especiales de la provincia de mayoría albanesa y crear las condiciones para el retorno de los refugiados. De acuerdo con Greenstock, los miembros del Consejo condenan enérgicamente a los responsables y piden al presidente Milosevic y al Gobierno de Belgrado que procedan inmediatamente a investigar, identificar y castigar a los responsables. Asimismo, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), pidió ayer a sus militares acelerar los preparativos ante un inminente ataque en Kósovo. La secretaria de Estado norteamericana, Madeleine Albright, el secretario de Defensa, William Cohen, el consejero de Seguridad Nacional del presidente estadounidense

Bill Clinton, Sandy Berger, y por lo menos uno de los jefes del Alto comando militar decidieron apoyar a la OTAN en una acción militar en Kósovo contra los serbios, tras una reunión con el Senado de Estados Unidos. De acuerdo con informes brindados por un responsable de la OTAN, los países aliados pusieron a disposición de la Alianza más de un centenar de aviones, dotados de misiles de defensa aérea aire-aire y de ataque a tierra, aire-suelo. En la misma operación también podrían ser lanzados desde unidades navales misiles de crucero norteamericanos 'Tomahawk'. La OTAN se serviría de bases militares italianas utilizadas para la operación de paz en Bosnia.

- Un tribunal de Colombia ratificó la constitucionalidad de un ley emitida en diciembre pasado, que restableció la extradición sin retroactividad. Esto impide en la práctica la entrega de los jefes del Cartel de Cali a autoridades de Estados Unidos. El gobierno colombiano anunció su total acatamiento y respeto del fallo; según declaraciones del ministro de Justicia, Parmenio Cuéllar, las decisiones de la Justicia y del Congreso no pueden estar sujetas a presiones y no pueden estar referidas a personas determinadas. La extradición fue abolida en Colombia en 1991 por una asamblea

"la crisis política no se resuelve exclusivamente con discursos moralizantes: es necesario el cambio institucional dirigido por un consenso, fruto de la concertación política entre fuerzas que tengan interés en los cambios y logren concretarlos en una reforma política. Los cambios deben efectuarse dentro de la democracia. La lucha es por más democracia, por perfeccionar los mecanismos de la democracia representativa y del equilibrio de poderes con los mecanismos de la democracia semidirecta. (...) Se requieren cambios en el sistema electoral que aumenten la responsabilidad de los diputados ante sus electores. (...) El referéndum, la revocatoria y la iniciativa popular en materia de leyes son mecanismos que implicarían un avance significativo en el proceso democrático" (1996: 616-617).

Además, Urcuyo afirma que

"El problema no es solamente cambiar las instituciones. El cambio cultural es necesario y es un problema de valores, consecuentemente un problema educativo, pero ante todo un problema político.(...) Más democracia en las instituciones, más democracia en el proceso político y más democracia en la cultura política. Estos tres procesos deben llevar a un equilibrio real entre los poderes del Estado, a un proceso político que supere el "electorerismo", y a una cultura de participación que deje atrás el caudillismo y la ciega obediencia a los jefes" (1996:617). Para el mismo autor "La cultura política de nuestro país es una cultura dispuesta al diálogo, a la negociación y no al enfrentamiento. Los costarricenses hemos desarrollado una vocación por el entendimiento que facilita la solución de los conflictos naturales en la vida social" (1990:39).

Por lo tanto, considera que

"El país necesita rumbos claros. La manera de determinarlos es la discusión, más amplia entre los diversos sectores, la vida democrática necesita del diálogo, de la negociación permanente. (...) La discusión, empero no puede terminar en dispersión, surge aquí el papel del estado como promotor de la concertación entre las fuerzas sociales y como ejecutor de sus acuerdos" (1990:60).

¿La carreta delante de los bueyes?, ¿ la sociedad al servicio del estado?, ¿ río revuelto ganancia de la oligarquía política? Son muchas las interrogantes que se pueden derivar de las consideraciones y reflexiones planteadas

por Urcuyo y por otros costarricenses. Lo que queda claro es que se hace necesario profundizar en la determinación de reformas pertinentes y oportunas, que atiendan asuntos relacionados con la estrategia de desarrollo, el tipo de sociedad, el diseño del estado, la apertura democrática y política, y otros.

ANTECEDENTES DEL PROCESO DE CONCERTACIÓN NACIONAL

Aunque existen importantes elementos de naturaleza histórica y estructural que afectan a la sociedad, al estado y a la economía costarricense, en esta sección se identificarán los principales elementos de naturaleza coyuntural y circunstancial que se consideran como el punto de partida del proceso de concertación en Costa Rica.

Resultados electorales de febrero de 1998: En las elecciones realizadas en febrero de 1998, de acuerdo con los datos del Tribunal Supremo de Elecciones, el abstencionismo representó un 30% de los electores inscritos en el padrón nacional, el PLN obtuvo un 30.24% y el PUSC logró un 31.87% de los mismos. (*La Nación*. 18-2-98: p. 6A). Esto significa que el Presidente electo apenas obtuvo el apoyo de uno de cada tres costarricenses inscritos en el padrón de votantes.

Por otra parte, en la composición de los miembros de la Asamblea Legislativa, el partido del presidente electo (PUSC) se encuentra ante un grupo mayoritario de diputados de distintos partidos de oposición, v.g. PLN, PIN, PALA, Fuerza Democrática y otros, lo cual dificulta el campo de acción y de negociación en un poder político tradicionalmente dominado y manipulado por las cúpulas de los partidos mayoritarios. Ante esta situación el Presidente electo "apuesta" a la concertación como una forma de gobernar.

¿Por qué concertar? Existen aquellos que consideran que es necesario concertar porque " el resultado de las elecciones señaló que ningún partido tiene mayoría en la Asamblea Legislativa.(...) Además, hay que tomar en cuenta que el pacto político Figueres-Calderón fue satanizado y eso limita la posibilidad de alcanzar acuerdos políticos

que reformó la Constitución, en medio de presiones y atentados explosivos de un grupo de narcotraficantes que rechazaba ese mecanismo legal. Pero el gobierno del expresidente liberal Ernesto Samper, presionado por Estados Unidos, presentó al Congreso una ley para restablecer la norma, que finalmente fue aprobada en forma condicional al negar su aplicación retroactiva. Washington reclama en extradición a los máximos jefes del Cartel de Cali, incluidos los hermanos Miguel y Gilberto Rodríguez Orejuela, detenidos en una cárcel de alta seguridad en Bogotá desde 1995. Pero la decisión de la Corte impide que el gobierno colombiano entregue a los narcotraficantes a la justicia estadounidense, debido a que fueron juzgados por delitos cometidos antes de que la ley fuera aprobada.

- El secretario general de Amnistía Internacional (AI), Pierre Sané, denunció en Washington que en Estados Unidos existe un patrón persistente de brutalidad policial, y miles de personas son víctimas de violaciones de los derechos humanos. Dijo además que la policía y el personal carcelario tienen a su disposición una enorme variedad de equipo que, a veces, contribuye a los abusos, entre el que están los aparatos que causan descargas eléctricas, aerosoles químicos e inyecciones

letales. El director ejecutivo de AI en Estados Unidos, William Schulz, insistió en la presencia del patrón de brutalidad y criticó el hecho de que en las prisiones demasiado a menudo se coloca a los delincuentes jóvenes con los adultos. Sané hizo referencia al tratamiento inhumano que reciben las mujeres en las prisiones y mencionó que algunas presas embarazadas han sido mantenidas esposadas durante el parto en prisión. Añadió que en ese país las violaciones a los derechos humanos no son un asunto de política exterior, sino interno, y enfatizó en la necesidad de que Estados Unidos debe mantener en orden la casa propia si pretende asumir internacionalmente un papel de liderazgo en materia de derechos humanos. Representantes de Amnistía Internacional, en un informe dado a conocer en Washington, se refirieron a la brutalidad policial, la violencia física y sexual contra los presos, el uso racista y arbitrario de la pena de muerte, el encarcelamiento de los solicitantes de asilo y la reticencia a respetar las normas internacionales. El grupo denunció además el uso de herramientas de represión de tecnología avanzada y la discriminación en el respeto a los derechos humanos según la raza y la posición económica.

- Durante las elecciones efectuadas en Brasil, el

entre partidos. Es evidente que hay un descrédito de la clase política y una pérdida de credibilidad de los costarricenses en los organismos tradicionales de la democracia representativa." (Chaverri. 1998: 8)

Ante un escenario político caracterizado por un Poder Ejecutivo con un bajo apoyo electoral y sin mayoría en la Asamblea Legislativa, los pactos políticos-partidarios y la oligarquía política se encuentran desacreditados, y una menor credibilidad de los costarricenses en las instituciones de la democracia representativa; el Presidente electo se ve obligado por las circunstancias a utilizar un mecanismo distinto, en su forma, a los usados por sus antecesores políticos (v.g.: pactos, reuniones en clubes privados y otras componendas), con el fin de darle oxígeno al paciente, es decir, brindar una solución de tipo coyuntural a un problema de naturaleza estructural: *la crisis del sistema político costarricense*.

Existen otros que consideran que se debe concertar "porque hay que rehacer los hilos de la política, a fin de buscar un nuevo modelo que brinde la oportunidad de una mayor participación ciudadana." Sin embargo, aclaran que *"La cultura política costarricense es democrática, pero no ha sido muy participativa"* (Salom. 1998: 64).

En cuanto a la participación, resulta importante recordar una de las tres características principales del costarricense, estudiada por Cersósimo en la década de los setenta, la cual se relaciona con *"El conformismo: que en lo religioso equivale al fatalismo, en lo social al conservatismo y en lo político a la auto marginación dentro del proceso democrático"* (1978: 49).

Varias generaciones de costarricenses han nacido y vivido dentro de un sistema político en donde una minoría (oligarquía) ha tomado siempre las decisiones por ellos, por lo tanto, no ha sido formado para llevar a cabo negociaciones o participaciones activas dentro del restringido proceso democrático del sistema político costarricense. En resumen, la "oligarquía política costarricense" y el sistema educativo vigente, no están interesados en enseñarle a la sociedad "la forma de construir la caña, a preparar el anzuelo y mucho menos a participar en la pesca". Lo que han hecho es mantener al pueblo marginado del proceso de toma de decisiones políticas y han limitado las iniciativas de participación democrática.

CONCEPTOS, PRINCIPIOS, TEMAS Y PARTICIPANTES EN EL PROCESO DE LA CONCERTACIÓN NACIONAL

Son muchos los aspectos relacionados, directa e indirectamente, con el proceso de la concertación, por lo tanto, es necesario identificar y describir los elementos básicos ubicados en los principales documentos publicados hasta octubre de 1998.

¿Qué es la concertación? Las definiciones sobre la concertación y su proceso varían de acuerdo con el punto de vista o percepción del sujeto social (individuo u organización) y de acuerdo a su ubicación en el proceso (actor o espectador). Por lo tanto, aquí se establecerán algunas de las definiciones de aquellos sujetos sociales que se encuentran publicadas en los principales medios escritos y electrónicos.

En una encuesta realizada por el Instituto de Estudios Sociales en Población, de la Universidad Nacional, durante el mes de junio de 1998, ante la pregunta ¿Qué entiende por concertación?, se obtuvieron los siguientes resultados: un 73% y un 54% de los consultados provenientes de la clase baja y de la clase media-alta respectivamente, no saben qué es la concertación.

Esto es un resultado de la forma en que el Poder Ejecutivo ha administrado el proceso de concertación nacional, algunos consideran que la información y la divulgación sobre el proceso ha sido deficiente, otros consideran que los plazos establecidos para el proceso son cortos y por lo tanto limitan el proceso como tal.

Los miembros de la Comisión ad hoc, integrada por representantes de las cuatro universidades públicas, definen la concertación como "un proceso escalonado de acuerdos entre un conjunto de actores sociales y políticos -incluido el gobierno-, que tracen el rumbo del país a lo largo de un período que va más allá de los límites de una administración" (CONARE. 1998: 3).

Es posible destacar en esta definición tres aspectos importantes; el primero, está relacionado con la generación de acuerdos entre actores de la sociedad civil y el gobierno; el segundo, con el horizonte temporal de planificación, en cuanto mediano y largo plazo; y el tercero, con la necesidad de establecer un rumbo o una estrategia común.

El Poder Ejecutivo, en su decreto N.º. 27106-MP, denomina al proceso de la concertación como "Consenso

presidente Fernando Henrique Cardoso se aseguró la victoria sobre sus rivales, Luiz Ignacio 'Lula' da Silva y el exministro de Hacienda Ciro Gomes. Cuando faltaban menos de 10 millones de votos por escrutar, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) adjudicó al mandatario una ventaja de 11,8 millones de votos sobre 'Lula', su más cercano contendiente. Cardoso tuvo 52,38 por ciento de los sufragios válidos, 'Lula' 32,5 y Gomes 10,96 por ciento, y además el mandatario obtuvo el control de las dos cámaras del congreso. La victoria del presidente en las elecciones generales se produjo con el amenazante fondo de una crisis financiera heredada de los problemas económicos mundiales iniciados en setiembre en Asia. De acuerdo con previsiones de expertos, por lo menos tres millones de brasileños corren el riesgo de perder su empleo por las medidas de ajuste fiscal que el Gobierno de Cardoso tiene intención de implantar para contener los efectos de la crisis financiera mundial. Según Mario Pochmann, uno de los mejores especialistas del país en el análisis del mercado laboral, Brasil, la novena economía del mundo y el generador de casi un tercio de los bienes y servicios producidos en América Latina, está a punto de sufrir la mayor crisis de desempleo de los últimos cien años. Pochmann estima

que el producto interno bruto (PIB) caerá tres puntos en 1999 y pasará de una tasa de crecimiento positiva de 1,44 por ciento a una negativa del 1,6 por ciento, lo que a su vez provocará un aumento enorme en la tasa de desempleo que llegará a dos dígitos. El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), entidad oficial, calcula la tasa de paro actual en un 7,8 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA), integrada por 73 millones de hombres y mujeres. La tasa de desempleo, que afecta a 5,6 millones, es la más alta en la historia del país y debe aumentar con los anunciados recortes, fundamentalmente en las plantillas del servicio público, donde han sido identificados al menos 800.000 cargos innecesarios. Por las proyecciones del IBGE, en lo que resta del año se agudizará la bajada del empleo en la construcción civil y el sector de servicios, así como en segmentos industriales que dependen de la financiación, como el de los vehículos automotores, el de los repuestos y los electrodomésticos.

- A raíz de una solicitud de extradición presentada por la justicia de España, el exdictador chileno Augusto Pinochet fue arrestado por la policía británica, a pesar de las protestas de Chile de que el general goza de inmunidad

para un futuro compartido" (art. 1). Además, en el artículo segundo, establece que "El proceso de concertación está concebido como un ejercicio de convivencia civilizada, constructiva y productiva: por tanto, quienes en él participan adherirán a esa aspiración" (La Gaceta. 1998: 1).

Roberto Tovar, Ministro de la Presidencia, considera que "concertar es solventar los problemas nacionales profundos. Para tal efecto se requiere la búsqueda de puntos de coincidencia en todos los sectores sociales y políticos." Además, estima que con la concertación "lo que se busca es institucionalizar una forma de gobierno." (Saborío. 1998:54)

Debido a que existe una mayoría de oposición en la Asamblea Legislativa y a que la Sala Constitucional limita la posibilidad de "gobernar por decreto", al Poder Ejecutivo no le queda otra alternativa que apostar a la concertación como una "nueva forma de gobernar".

¿Cuáles son los principios de la concertación? Con base en la lista de principios y valores de la concertación, establecidos por el Gobierno en el artículo segundo del decreto citado, es posible identificar dos aspectos que resultan útiles en el estudio de la concertación: "El proceso de concertación tiene como propósito alcanzar una sociedad: a) impulsada por una economía competitiva, altamente productiva, (...), e) cohesionada políticamente mediante un sistema democrático ampliamente participativo" (La Gaceta. 1998: 1)

Entonces surge aquí un dilema en torno al propósito de la concertación: mientras que el artículo primero establece como lema: "Consenso para un futuro compartido", se podrían derivar al menos dos lemas, en función de lo extraído del artículo segundo, ¿"Consensus para una mayor apertura del mercado"? o "Consensus para establecer un sistema democrático participativo".

De acuerdo con los temas y participantes en el proceso de la concertación, que se describen a continuación, se puede asignar uno de los lemas en cuestión a esta primera etapa del proceso.

¿Qué temas son tratados en la concertación? A pesar de que en la agenda de la concertación, artículo 19 del decreto, se establecen los siguientes puntos: "a) la participación ciudadana como fortalecimiento de la democracia; b) un crecimiento económico sostenido; y c) el perfeccionamiento

del modelo social justo y equitativo." (*La Gaceta*. 1998: 3), los temas definidos por el Foro de la Concertación se concentran en los puntos b) y c) mencionados, y se dejan de lado los temas relacionados con el "Consenso para la construcción de un sistema democrático participativo".

Los temas ordenados en función de los puntos b) y c) son los siguientes: mercado de seguros y telecomunicaciones, desarrollo rural, servicios ambientales, cesantía, salarios, pensiones, libertades sindicales, asignaciones familiares y corrupción. Se puede observar la ausencia total de temas relacionados con reformas al sistema político costarricense (v.g.: referéndum, revocatoria, elección directa de diputados, fortalecimiento de la sociedad civil, y otros).

¿Quiénes participan en la concertación? Al hacer una revisión, del artículo 7 del decreto, se puede notar que de los 20 sectores que integran el Foro Nacional para la Concertación; un 40 por ciento de esos "sectores" defienden intereses económico-empresariales y afines, de hecho en esos ocho "sectores" están representadas nueve cámaras empresariales y dos asociaciones privadas; un 50 por ciento representan, al menos en la teoría, al sector social, gremial y comunal costarricense y un 10 por ciento defiende los intereses del Gobierno de la República y de los partidos políticos.

Con base en la composición de los participantes en el Foro, el 90 por ciento de los "sectores" se pueden ubicar en función de los puntos b) y c) de la agenda, artículo 19 del decreto, y el 10 por ciento restante defiende los intereses del sistema político costarricense.

BREVE ANALISIS DEL PROCESO DE CONCERTACION EN COSTA RICA: DE FEBRERO A OCTUBRE DE 1998

A continuación se tratará dar respuesta a algunas de la muchas interrogantes que deja planteado el proceso de la concertación nacional, en su primera etapa: "concertación 1"

¿Representa la concertación un "pulso" entre el Presidente Rodríguez y la mayoría de diputados de oposición de la Asamblea Legislativa? Debido a que, por una parte, el Gobierno recibió un bajo apoyo en las elecciones de febrero, el Poder Ejecutivo busca "legitimar el ejercicio mismo de su poder" (Arbós y Giner. 1993: 15), por otra parte,

diplomática. De acuerdo con informes de la prensa, el exdirigente se encontraba en una clínica de Londres, recuperándose de una operación de hernia lumbar, en el momento de su arresto. Chile anunció una protesta formal ante las autoridades británicas, con el argumento de que el senador vitalicio, de 82 años, poseía inmunidad diplomática. Sin embargo, Gran Bretaña afirmó, en cambio, que no gozaba de ese privilegio. En Chile, la izquierda externó su regocijo, mientras que la parte contraria criticó la decisión. La Secretaría británica del Interior comunicó que el Gobierno español tenía un plazo de hasta 40 días para presentar una solicitud formal de extradición. Según una ley de 1989, la decisión final sobre si se extradita a Pinochet o no corresponde al secretario del Interior, cargo ocupado en este momento por Jack Straw. El embajador chileno en Londres, Mario Artaza, declaró que procurará la libertad de Pinochet, puesto que es necesario dejar claro que el general es un senador que viajaba con pasaporte diplomático. Asimismo, el Gobierno de Santiago ha manifestado que no reconoce la autoridad de tribunales extranjeros acerca de situaciones ocurridas en territorio chileno. El pedido de detención del exdictador Pinochet, realizado por el juez español Baltasar Garzón a Gran Bretaña, se

basa principalmente en el asesinato de 80 ciudadanos chilenos en 1976, y de algunos españoles desaparecidos entre 1973 y 1983, según fuentes judiciales. Garzón realiza investigaciones acerca de la "Operación Cóndor", una red secreta de cooperación entre las diferentes dictaduras suramericanas para eliminar opositores a estos regímenes. Según la acusación, Pinochet encabezaba esta organización clandestina, cuya sede se encontraba en las oficinas de la policía militar chilena, en Santiago. El magistrado pidió el arresto de Pinochet, basándose principalmente en la orden de secuestro, que el general chileno habría dado principalmente, de 80 chilenos refugiados en Argentina en 1976. Posteriormente, estas personas fueron entregadas a las autoridades chilenas, torturadas y asesinadas.

- Tras nueve días de intensas negociaciones en una cumbre de nueve días en Wye Plantation, Maryland, el primer ministro israelí Benjamín Netanyahu y el líder de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), Yasser Arafat, junto con el presidente estadounidense Bill Clinton, firmaron un acuerdo interino de paz para el Oriente Medio, que devolvió vida a dicho proceso, estancado desde hacía 19 meses. Luego de la firma del documento, la

el Presidente no tiene mayoría en el Congreso, por lo tanto, la concertación es una forma de presionar a los diputados de oposición a asumir una determinada actitud ante las iniciativas de ley que el Poder Ejecutivo enviará a la Asamblea.

Además, el Presidente tiene a su favor la presión de los medios de comunicación y de la Iglesia Católica. El Presidente y los "sectores" que han participado en la concertación, han "legitimado" el proceso y han llegado a una serie de acuerdos que serán analizados y discutidos en la Asamblea Legislativa, será en ese momento en que descubriremos quien ganará el "pulso". Se espera que los diputados tomen aquellas decisiones que realmente benefician al mayor número de los costarricenses y que no prevalezca "la socialización de las pérdidas y la privatización de las ganancias".

¿Es legítimo el proceso de la concertación? Desde el punto de vista jurídico, el decreto del Poder Ejecutivo que da vida al proceso de la concertación, es legítimo. Sin embargo, desde el punto de vista de participación democrática muestra grietas y limitaciones. Al respecto, el exdiputado Gutiérrez plantea las siguientes interrogantes "¿quién eligió a los dirigentes sociales? ¿cuándo se activó la democracia interna de esas organizaciones? ¿conocen las bases los acuerdos a que llegan sus representantes?" (1998: 5).

En resumen, se podría decir que "no son todos los que están, ni están todos los que son", tanto en términos de los sectores y actores como de los temas de la agenda definida por el Poder Ejecutivo.

¿Concertación para una mayor apertura del mercado o concertación para una oportuna reforma política? Todo parece indicar que con la concertación se obtendrá "más de lo mismo", más de lo que han venido recomendando los organismos financieros internacionales, más de lo que están solicitando las corporaciones empresariales (nacionales y extranjeras) y en el fondo, más legitimación e imposición de los intereses de la oligarquía política costarricense.

De acuerdo con el mapa de resultados de la concertación se pueden apreciar las "grandes aperturas: 1) Seguros: creación de una entidad reguladora de seguros, (...), ruptura del monopolio, (...) y aprobar una ley marco sobre seguros. (...), 2) Telecomunicaciones: apertura del mercado,

crear una ley general de telecomunicaciones, (...) y crear una entidad reguladora." (*La Nación*.1998: 4A).

Con base en estos resultados, el Gobierno busca, además de legitimar su poder, "promover el desarrollo socioeconómico" (Alcántara. 1994:42) que beneficia a unos pocos grupos empresariales y gremiales de la sociedad costarricense. Por lo tanto, se deja de lado la discusión y el análisis de fondo sobre temas relacionados con: *sociedad, estado, estrategia de desarrollo, reforma política y democracia participativa*. Es necesario preguntarse ¿qué tipo de sociedad es la que queremos construir?, ¿cuál es la mejor estrategia de desarrollo que debe guiar a esa sociedad?, ¿qué tipo de estado se necesita para satisfacer las necesidades de los gobernados? y ¿qué mecanismos de participación democrática requiere esa sociedad?

De cara a la propuesta del Poder Ejecutivo, es necesario que los representantes de los gobernados en la Asamblea Legislativa formulen una "estrategia de gobernabilidad democrática, es decir, una estrategia de construcción de capacidades" (Pratts. 1997: 75) que facilite la participación amplia y transparente de todos los sectores de la sociedad.

Además, es necesario que los grupos organizados de la sociedad demanden "cambios en la cantidad y calidad de la participación ciudadana" (Urcuyo. 1992: 123) con el fin de apropiarse de espacios sociales y políticos que permitan a los actores formular y desarrollar una oportuna reforma política que produzca más y mejor democracia en Costa Rica.

DE LA CONCERTACIÓN PARA LEGITIMAR EL PODER A LA CONCERTACIÓN PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA

Es necesario que todos los grupos organizados de la sociedad, a nivel gremial, comunal, empresarial y otros, establezcan una agenda, que incluya temas relacionados con el proyecto de sociedad a construir, la estrategia de desarrollo a seguir, el tipo de estado que requiere esa sociedad, mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas de esa sociedad, el papel de las instituciones públicas en función de la estrategia de desarrollo definida por esa sociedad, y otros temas relevantes.

En resumen, se requiere del ciudadano y de las organizaciones que lo representan una participación activa en la formulación y ejecución de una estrategia de desarrollo

Secretaría de Estado norteamericana Madeleine Albright, anunció que posteriormente dará inicio la discusión del 'estatuto final' de los territorios palestinos, la última etapa de negociación establecida en los acuerdos de Oslo en 1994. El acuerdo fue firmado por los dirigentes en una ceremonia en la casa Blanca, y de inmediato los grupos radicales palestinos y judíos anunciaron una 'guerra' total contra el pacto alcanzado, a pesar de que, en opinión de los analistas, éste no aporta nada nuevo. El rey Hussein de Jordania, quien salió de un tratamiento de cáncer para intervenir en las maratónicas negociaciones y además desempeña un papel importante en la lucha por la paz en la región, fue testigo del acuerdo, que incluye una retirada israelí de un 13 por ciento de Cisjordania a cambio de medidas palestinas de seguridad contra extremistas violentos y resuelve importantes temas luego de un prolongado estancamiento en el proceso de paz. La negociación abrió el camino para las conversaciones acerca del estatuto final, que deben ser completados para el 4 de mayo de 1999, cuando expira el plazo del actual gobierno autónomo palestino, dirigido por Yasser Arafat. Sin embargo, a pocos minutos de haber sido logrado un acuerdo y antes de que el documento hubiera sido suscrito, Israel demandó la

liberación por parte de Estados Unidos de un espía israelí detenido desde hace trece años. El líder del grupo extremista musulmán Hamas, Sheikh Ahmed Yassin, afirmó que el acuerdo firmado en Washington limitará pero no evitará los atentados del movimiento contra los judíos. Además, los grupos derechistas israelíes calificaron ayer de traición el mencionado acuerdo de paz y vaticinaron que el pacto podría generar mayor derramamiento de sangre. Según los análisis de expertos, básicamente lo que consolida el acuerdo es una rebaja de las aspiraciones de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) respecto a la porción del territorio de Cisjordania que le será entregado, al tiempo que refuerza los mecanismos de seguridad de Israel. El resto de asuntos previstos en el documento, como la apertura del aeropuerto de Gaza, la liberación de prisioneros palestinos, la construcción de un corredor terrestre entre Cisjordania y la franja de Gaza o la edificación de zonas industriales, no constituyen temas nuevos.

- El Gobierno y los principales partidos políticos de Colombia suscribieron un acuerdo mediante el cual se conceden facultades extraordinarias al presidente Andrés Pastrana para negociar con la guerrilla. El denominado

compartida que beneficie a las mayorías, y de una reforma oportuna del sistema político costarricense que genere una mayor y mejor democracia para todos.

Si los costarricenses no asumen un papel activo y responsable, a nivel comunal, social y político, tendremos más de lo mismo; más pactos y menos democracia, más agendas de concertación definidas para legitimar el poder y la acción del gobierno de turno, más imposición y menos participación, más globalización y menos soberanía, más fragmentación socioeconómica y menos solidaridad.

Por lo tanto, "carpe diem", a aprovechar de manera inteligente los espacios de participación que permitan la evolución del sistema democrático, por medio de reformas políticas que beneficien al mayor número de los costarricenses actuales y de las generaciones futuras. Es necesario reflexionar y analizar muy bien los temas propuestos por el gobierno, los partidos políticos y las cámaras empresariales, con el fin de evitar que le vendan a los costarricenses "gato por liebre", es decir, agendas y propuestas de concertación con "más de lo mismo".

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Alcántara, M. 1994. *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 226 p.
- Arbós, X. y Giner, S. 1993. *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. España: Siglo Veintiuno editores. 112 p.
- Cersósimo, G. 1978. *Los estereotipos del costarricense*. Costa Rica: Editorial UCR. 82 p.
- Chaverri, D. 1998. "A nadie le conviene que fracase la concertación" En: *Semanario Universidad*. No. 1312: del 9 al 15 de setiembre.
- CONARE. Comisión ad hoc. 1998. *Propuesta de las universidades públicas a la Comisión Nacional de Concertación*. Costa Rica. 10 p.
- Gutiérrez, R. 1998. "Pacto, concertación o democracia" En: *Semanario Universidad*. No. 1317: del 14 al 20 de octubre.

- La Gaceta. Diario Oficial. 1998. Decreto no. 27106 MP. No. 122, 25-6-98, 48 p.
- La Nación. 1998. "Acuerdos básicos en concertación: mapa de resultados". 6 de octubre: 4-5A.
- Pratts, J. 1997. "Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular: instituciones, gobiernos y liderazgos". En: *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*. New York: PNUD. pp. 75-98.
- Saborío, S. 1998. "Concertación ¿Una nueva forma de gobernar?" En: *Actualidad Económica*. No. 178: pp.52-58.
- Salom, A. 1998. "Costa Rica: ¿Por qué concertar?" En: *Actualidad Económica*. No. 180-181: pp.60-65.
- Urcuyo, C. 1997. "¿Fin de siglo o inicio de milenio?" En: *Revista Parlamentaria*. 5(1): 37-53.
- _____. 1996. "Viva la política" En: *Revista Parlamentaria*. 4(2): 595-620
- _____. 1995. "Reforma del Estado, gobernabilidad y vigencia de la democracia " En: *Revista Parlamentaria*. 3(2): 101-119
- _____. 1992. *Más democracia*. Costa Rica: Ediciones Sanabria. 136 p.
- Urcuyo, C. (et al.).1990. *Democracia costarricense: pasado, presente y futuro*. Costa Rica: EUNED.

"Acuerdo Nacional para la Reforma Política" prevé asimismo el compromiso de los principales partidos y del Gobierno en la aprobación de una reforma en el Congreso y cambios que contribuyan a superar los problemas estructurales de la administración de justicia. El acuerdo establece la necesidad de otorgarle al mandatario los instrumentos necesarios para que pueda conducir el proceso de paz y facilitar los acuerdos de reconciliación que resulten de éste. Con estos poderes, Pastrana estará en capacidad de perdonar rebeldes, facilitar su reinserción en la sociedad y permitir su acceso a cargos públicos, así como anular sentencias judiciales contra guerrilleros. Así, el jefe de Estado estaría en la capacidad de negociar con la guerrilla la liberación de por lo menos 245 policías y militares y 180 civiles secuestrados por las fuerzas insurgentes.